

- **JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN.** Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.

EL OBJETIVO EMPLEO EN LA ESTRATEGIA EUROPA 2020

Índice:

1.- La Estrategia Europea de Empleo como antecedente de la Estrategia Europa 2020: Las orientaciones estratégicas económicas y de empleo de la UE ante el impacto de la crisis económica. 2.- Prioridades e instrumentos de las políticas activas de empleo para cumplir con los objetivos de la Estrategia Europa 2020. 3.- La aplicación de la Estrategia Europa 2020 en España. La reforma laboral del 2010 y la descentralización de las políticas activas de empleo. 4.- A modo de conclusión: entre la experimentación y la evaluación de las políticas de empleo, y durante la crisis, que cada palo aguante su vela.

1.- La Estrategia Europea de Empleo como antecedente de la Estrategia Europa 2020: Las orientaciones estratégicas económicas y de empleo de la UE ante el impacto de la crisis económica

La Estrategia de Lisboa para el crecimiento y el empleo adoptada en el 2000 contribuyó a materializar un consenso entre los EEMM en torno a la conveniencia de orientar de una manera conjunta las Orientaciones Generales de Política Económica (OGPE) y las directrices de la Estrategia Europea de Empleo nacidas con ocasión de la aprobación del Tratado Amsterdam en 1997. Desde nuestra perspectiva actual, con independencia de sus magros resultados, el mayor logro de la Estrategia de Lisboa fue conseguir un enfoque asociado entre los Estados Miembros (EEMM) y las instituciones de la UE sobre la definición, la ejecución y la evaluación de esa Estrategia.

A la hora de tener que evaluar en su conjunto la Estrategia de Lisboa por parte de la Comisión y del Consejo, la Comisión, en su Documento de Trabajo de Evaluación de la Estrategia de Lisboa de 2/2/2010 (p.2 y ss.), propuso al Consejo salvar lo esencial de la Estrategia, una valoración en clave positiva a pesar del evidente fracaso de los objetivos marcados. De esta forma la crisis servía para identificar los puntos fuertes a la vez que las deficiencias de esta Estrategia, enseñanzas ambas aprovechables para el nuevo enfoque de la Estrategia 2020. Esta visión posibilista ha permitido salvar lo esencial del planteamiento estratégico de Lisboa. Los aspectos críticos a la Estrategia de Lisboa se han centrado en cuestiones de método más que en su contenido. Por ejemplo, al poner de manifiesto que las directrices no fijaron las prioridades de la UE de una manera lo suficientemente clara, o que las vinculaciones entre las directrices de empleo y las orientaciones económicas podían haber sido más fuertes, de haber sido así, tal vez las políticas nacionales no se habrían desviado tanto de las mismas (Documento de Trabajo de Evaluación de la Estrategia de Lisboa de 2/2/2010, p.6).

Como decía, la crisis financiera y económica comenzó en 2008 y desarboló completamente los objetivos de la Estrategia de Lisboa, así como el alcance de los resultados previstos. Sin embargo, básicamente, esa Estrategia ha sabido resurgir, a pesar de su fracaso y entre todo tipo de dudas, a través de la unanimidad política que ha concitado la Estrategia 2020, volviendo para quedarse otro decenio más. Para ello, ha habido que reconocer sus debilidades, entre ellas, que la Estrategia debía haberse preparado más eficazmente y haberse detenido más en los elementos críticos que han estado en el origen de la crisis. Fundamentalmente han sido el riesgo sistémico en los mercados financieros, las burbujas especulativas (como la inmobiliaria) y el consumismo inducido por el crédito,

Euskadi Europa 2020 Estrategian

(2011ko otsailaren 9an)

Laguntzaileak:



los que junto a incrementos salariales superiores al incremento de la productividad propiciaron los actuales elevados déficits de cuenta corriente (Documento de Trabajo de Evaluación de la Estrategia de Lisboa de 2/2/2010, p.4.)

La Estrategia Europa 2020 (en adelante la Estrategia) se ha diseñado, por un lado, para ayudar a las economía europea a bandear y superar la crisis económica, especialmente de aquellas economías con particulares dificultades causadas por la deuda externa, un crecimiento lento y un desempleo excesivo. Por esta razón, la Estrategia contempla medidas para combatir la pobreza y la exclusión, que en la Estrategia de Lisboa formaban parte de otra estrategia paralela para la inclusión y la protección social.

Por otro lado, la Estrategia se sitúa y se redefine también ante los desafíos cuyo acaecimiento futuro se dibuja como ineluctable. Así, se contemplan el desafío de la globalización económica o el envejecimiento poblacional y la escasez de recursos naturales (sobre todo energéticos y su repercusión en el cambio climático).

Pero en cuanto a su contenido, o la definición de sus objetivos e instrumentos, al menos en materia de empleo, las pautas son parecidas a las de la estrategia de Lisboa, aunque, a fuerza de realismo, los objetivos disminuyen y se concentran. Pero también debe buscar ser eficaz, por lo que se siguen marcando objetivos cuantificables, siguiendo la orientación ya adoptada en la Estrategia de Lisboa revisada (2005). El primero de los cinco objetivos principales es precisamente alcanzar un 75% de nivel de empleo dentro de la población activa comprendida entre los 20 y 64 años. Para conseguirlo, el esfuerzo deberá focalizarse en conseguir una mayor participación de los jóvenes en el mercado de trabajo, así como la continuidad en la actividad de los trabajadores seniors los trabajadores menos cualificados y también mediante la mejora de la integración de los trabajadores inmigrantes; es decir, la de los sectores más sensibles al desempleo. Asimismo, se plantea como objetivo principal reducir en 20 millones de personas la población en riesgo de pobreza y exclusión (que se calcula alcanza actualmente los 80 millones de ciudadanos europeos), objetivo para el que se cuenta de manera importante con la aplicación a tal fin de las políticas activas de empleo. Finalmente, en directa conexión con ese primer objetivo principal está una de las siete iniciativas emblemáticas de la Estrategia, la Agenda de nuevas cualificaciones y empleo, a la que nos referiremos con posterioridad. En resumidas cuentas, un objetivo directo y otro indirecto, así como una medida emblemática, constituyen el bagaje político e instrumental que acompaña a la acción europea para el Empleo en la Estrategia 2020.

De acuerdo con esta Estrategia, y siempre en línea de continuidad con la metodología propia de la Estrategia de Lisboa anterior, el Consejo ya ha adoptado la Recomendación de 27/4/2010 sobre las Directrices Integradas Europa 2020 (COM (2010)193 fin), que en lo relativo a la materia de empleo plantean lo siguiente:

- Aumentar la participación de la población activa en el mercado laboral y reducir el desempleo estructural (Directriz nº7).
- Conseguir una población activa cualificada que responda a las necesidades del mercado laboral promoviendo la calidad del trabajo y el aprendizaje permanente (Directriz nº8).
- Mejorar los resultados de los sistemas educativos y de formación en todos los niveles e incrementar la participación en la enseñanza superior (Directriz nº9).

Euskadi en la Estrategia Europa 2020

(9 febrero 2011)

Colaboradores:



JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN

- Promover la inclusión social y la lucha contra la pobreza (Directriz nº10).

Por otra parte, se adopta la Decisión 2010/707/UE de 21 de octubre de 2010, donde, como directrices concretas y generales para la configuración de las políticas de empleo de los EEMM, se diseñan, entre otras medidas, que los EEMM introducirán en cada regulación nacional, a través de los instrumentos técnicos adecuados y precisos, una combinación de contratos de trabajo flexibles y fiables, políticas activas del mercado laboral y políticas eficaces de aprendizaje permanente, así como promoverán la movilidad laboral y unos sistemas adecuados de seguridad social que garanticen las transiciones profesionales y entre empleos, junto con una definición clara de los derechos pero también de las obligaciones para que los desempleados busquen trabajo activamente. Asimismo, otro grupo de directrices plantean eliminar los obstáculos para la incorporación de nuevos trabajadores al mercado laboral, mediante el apoyo al trabajo autónomo y la creación de empleo en ámbitos como los servicios sociales y el empleo <verde> (Directriz nº 7º). Además de otras medidas, como incentivos eficaces para el aprendizaje permanente, sistemas que reconozcan las competencias adquiridas en la práctica laboral y profesional, eliminar los obstáculos a la movilidad profesional y geográfica de los trabajadores, favorecer la adquisición de competencias transversales y creativas o mejores previsiones y perspectivas sobre las cualificaciones necesarias en el futuro, etc. (Directriz nº8).

Con estos objetivos, y con las medidas y directrices avanzadas por la Estrategia, los programas nacionales de los EEMM deberían poder “garantizar el buen funcionamiento del mercado laboral invirtiendo para que las transiciones (de los componentes de la población activa) tengan éxito, desarrollar capacitaciones adecuadas, y mejorar la calidad del trabajo y la lucha contra la segmentación, el desempleo estructural y la inactividad, garantizando a la vez una protección social adecuada y sostenible y la inclusión activa a fin de reducir la pobreza”. (Considerando 10º de la Recomendación del Consejo de 27/4/2010).

Ello no obstante, y como se trata de directrices integradas (de las orientaciones económicas con las directrices de empleo), tal vez sean las Directrices correspondientes a las orientaciones económicas las que esconden mensajes más determinantes para las políticas de empleo. Por ejemplo, que los sistemas impositivos y de prestaciones deberán ofrecer incentivos que hagan rentable el trabajo (bajando los costes no salariales), que la reforma del gasto público relacionado con el envejecimiento (como el gasto en salud), o la contribución a subir la edad de jubilación para garantizar que el gasto público relacionado sea viable...además de accesible y adecuado la garantía de acceso a ella desde el punto de vista social (Directriz nº1: Garantizar la calidad y viabilidad de las finanzas públicas).

En definitiva, la Estrategia no está contemplando otro panorama para el 2020 que la de la salida plena de la crisis con más empleos y más gente trabajando y menos ciudadanos en situación pasiva, para lo que se marcan objetivos a nivel de formación y cualificaciones más acordes con las características de los respectivos mercados de trabajo, pero también endurecen el acceso tanto a las pensiones como a los subsidios (particularmente los de desempleo) con el objetivo de mantener a la gente en situación activa el mayor tiempo posible en términos macroeconómicos.

2.- Prioridades e instrumentos de las políticas activas de empleo para cumplir con los objetivos de la Estrategia Europa 2020

El Informe de la Comisión Europea (Dirección General de Empleo) “Employment in Europe 2010”, de octubre de 2010, subraya dos consecuencias evidentes del impacto de la crisis en los mercados de trabajo de los países europeos. La primera, el desproporcionado nivel de desempleados entre de

Euskadi Europa 2020 Estrategian

(2011ko otsailaren 9an)

Laguntzaileak:



jóvenes entre 15 y 24 años, que llega a alcanzar el 30% en algunos países. Para estos casos, dice el Informe, se han mostrado eficaces las subvenciones públicas para el fomento de la contratación de este segmento de desempleados, si se hacen específicamente para este grupo en detrimento de otros grupos de desempleados.

Aunque no se reconozca de manera expresa, es conocido que en países como Francia o Alemania se ha demostrado particularmente efectivo el contrato de formación en alternancia, el cual permite a las empresas incorporar a estos jóvenes a la actividad productiva directa a cambio de sueldos bajos y públicamente subsidiados en la mayoría de los casos, y haciendo que los horarios de la actividad productiva sean compatibles con los tiempos formativos. O bien, alternativamente, incorporando el tiempo de experiencia laboral como equivalente al periodo de formación reglada o como créditos superados para la obtención de un título oficial. En concreto, la Estrategia invita a desarrollar más y mejor el aprendizaje no formal e informal.

La segunda evidencia que ha mostrado la repercusión de la crisis económica en el mercado de trabajo ha sido –siempre según este Informe– el impacto negativo que ha provocado en los mercados segmentados, lo que ha producido un desequilibrio aun mayor entre los dos segmentos de población activa, al concentrar el impacto de la crisis económica fundamentalmente sobre los contratados temporales y precarios, siendo esa repercusión mucho más escasa en los trabajadores con contratos ordinarios por tiempo indefinido. De esa forma, se entienden los altos niveles de paro producidos entre jóvenes e inmigrantes, especialmente con bajos niveles de cualificación (Doc. Com. para la EPSCO, p.5), o respecto de las mujeres, todas ellas categorías de demandantes de empleo para las que se han utilizado ampliamente fórmulas de contratación a tiempo parcial o de duración determinada.

A este respecto la iniciativa emblemática de la Estrategia Europa 2020 denominada la “Agenda for new skills and jobs 2020” apunta a la generalización de contratos basados en acuerdos de finalización flexible o abierta, mediante un periodo de prueba suficientemente amplio y flexible o bien con un incremento gradual de las garantías de protección (indemnización progresiva por extinción del contrato en función de la antigüedad, como el contrato único planteado por el manifiesto de los 100 economistas y por FEDEA), junto con el acceso a la formación permanente y mecanismos de orientación al empleo dentro de mercados laborales más abiertos y transitables (con más ofertas de trabajo y mejores cualificaciones y sueldos).

El objetivo en este caso sería el de prever mecanismos para ayudar a las personas a anticipar y gestionar el cambio o las transiciones entre puestos y situaciones personales. A este fin se revelan muy importantes las iniciativas de formación para el empleo, si bien la experiencia demuestra que estas benefician sobre todo a los que ya están más formados. Se calcula que para el 2020 se necesitarán 16 millones de puestos de trabajo correspondientes a altas cualificaciones, mientras que la demanda de cualificaciones bajas caerá en unos 12 millones de puestos.

Otro instrumento emblemático de las políticas de recolocación y empleo han sido los programas sostenidos por los Fondos de que dispone la UE (especialmente, los del Fondo Social Europeo para la formación o los que hay para sectores en reestructuración). Para su mayor eficacia, aunque la ejecución de los programas corresponde normalmente a cada Estado miembro, su aplicación efectiva deberá ser lo más adecuada posible a la realidad de cada territorio, donde la autoridad pública identificable son los entes locales y regionales. Por lo tanto es a esta dimensión bien descentralizada donde hay que plantear los términos de la acción pública, donde Europa solo llega –cuando llega– a través de la coordinación de los Fondos europeos con los Estados.

Euskadi en la Estrategia Europa 2020

(9 febrero 2011)

Colaboradores:



JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN

3.- La aplicación de la Estrategia Europa 2020 en España. La reforma laboral del 2010 y la descentralización de las políticas activas de empleo

De los casi 8000 millones de euros de que disponía el Ministerio de Trabajo para las políticas de empleo del 2010, el gasto se distribuía prácticamente a partes iguales entre bonificaciones a las nuevas contrataciones, formación para el empleo y programas de empleo.

La idea del nuevo equipo ministerial del Ministro Valeriano Gómez es romper este equilibrio ineficiente disminuyendo las bonificaciones a la contratación, concentrándose en la contratación de jóvenes, mayores de 45 años y parados de larga duración, para así favorecer con más recursos los programas dirigidos a mejorar la orientación y la formación para el empleo de parados. También se pretende profundizar en las políticas de “workfare” (Freedland, p.125), conectando las políticas activas (orientación, formación, colocación) con las pasivas de garantía de ingresos a través de los subsidios de desempleo, vinculando de manera más efectiva su percepción a la búsqueda activa de empleo y la formación a la demanda existente, con suspensión del subsidio por tres meses, seis o definitiva, si se rechaza una oferta formativa o de empleo una, dos o tres veces, respectivamente. Asimismo, se pretende desarrollar mejor la actividad de orientación al empleo creando nuevos puestos de orientación personalizada a los desempleados en búsqueda de nueva colocación, sin que se haya definido previamente el perfil formativo de estos nuevos profesionales, ni su carácter contractual, temporal o estable.

En particular, sobre todo en los estudios desarrollados en Europa, se muestran evidencias empíricas de que la inversión en formación para el empleo de adultos (la formación de demanda, en nuestros términos) tiene un impacto significativo sobre productividad y salarios (Lynch, p.145). Sin embargo, según estos estudios hay muchas ineficiencias en la inversión pública para la formación. Por ejemplo, no se debiera subvencionar la formación continua que iban a tener que desarrollar las empresas de todas formas con o sin financiación pública, como tampoco se debieran subvencionar contrataciones en empresas que no necesitan aumentar su plantilla, salvo posiblemente para algunas modalidades de contratos formativos, en prácticas y de aprendizaje para jóvenes en busca de un primer empleo. Las empresas saben muy bien cuál es la plantilla ideal que necesitan, así como la clase de formación que precisa su personal. Por eso, normalmente, los programas de formación organizados desde la empresas son mejor aprovechados por personal técnico cualificado en grandes empresas, que, por ejemplo, por personal no cualificado de pequeñas empresas que asiste a actividades de formación subsidiadas de carácter externo a la empresa (formación de oferta en nuestros términos) (Lynch, p.142). A cambio, no estaría de más atender lo que dice el Convenio 140 de la OIT y financiar con dinero público la consagración legal –aunque mejorable en sus actuales términos– de un derecho del trabajador a los permisos formativos remunerados (los convenios colectivos lo regulan en ocasiones), o directamente crear cuentas individuales de formación (Canadá, USA, UK o Países Bajos ya las han ensayado), que permitan al trabajador gestionar su propia formación escogiendo el tipo de formación que más se adecua al desarrollo de su perfil profesional.

Además, hay que mejorar la coordinación entre las oficinas de empleo, regionales, estatales y locales y de estas con la red de asistencia social y las oficinas de bienestar social. Precisamente, en la Comunidad Autónoma Vasca, una vez materializado con efectos desde el 1 de enero de 2011 el traspaso de funciones y servicios del Estado a esta Comunidad mediante el RD1441/2010, de 5 de noviembre (BOE 16/11/2010), la Consejera de Trabajo, Sra. Gemma Zabaleta, anuncia el propósito de concentrar en Lanbide, además del servicio de orientación, colocación y formación para el empleo y la gestión de los subsidios correspondientes a las políticas activas de empleo, la gestión también de la Renta de Garantía de Ingresos, que actualmente depende de la Administración Local vasca. Si en

Euskadi Europa 2020 Estrategian

(2011ko otsailaren 9an)

Laguntzaileak:



un principio (antes de analizar su organización) parece correcta la iniciativa, para ser coherentes con la idea subyacente (una administración unitaria de los subsidios y demás instrumentos), no hay duda de que a esta coordinación entre entes administrativos vascos debiera incorporarse la gestión de las prestaciones de desempleo, a través del oportuno convenio de colaboración entre Lanbide y el Ministerio de Trabajo. No parece discutible que concentrar la gestión en un único organismo administrativo facilitaría la eficiencia del servicio y la mejor garantía de control del gasto público, y es totalmente coherente con las medidas de inserción activa que también definen actualmente a las políticas de inclusión social.

Finalmente, la L.35/2010 ha reconocido a las agencias privadas de colocación con ánimo de lucro, así como ha permitido liberalizar importantemente el ámbito de intervención de la ETT. Esta actuación sigue una línea de reforma ya en marcha en otros países europeos, y casi coincide en el tiempo con el nuevo art.29 de la Ley francesa de 23/7/2010, la cual liberaliza sin control administrativo previo alguno la actividad de colocación, lo que no sucede de la misma forma en la reforma española, donde la hipotética autonomía de las agencias privadas con ánimo de lucro deberá siempre estar en coordinación con el servicio público de empleo (nuevo art.21 bis de la Ley 56/2003, de Empleo y art.2,3º RD.1796/2010, de 30/12, que regula las agencias de colocación).

Esto se hace a pesar de que, según la jurisprudencia comunitaria, la actividad de colocación es una actividad económica encuadrable dentro de la Libertad de prestación de servicios (STJUE de 23/04/1991 y de 11/12/1997, A. Höffner y Elser, y A. Job Centre II, respectivamente). Por otra parte, y a diferencia del régimen de las ETT, las agencias privadas de colocación también estarían encuadradas en el ámbito de aplicación de la Directiva 2006/123/CE, de 12 diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior, transpuesta a nuestro ordenamiento interno español por las L.17 y 25/2009, así como por diversas leyes autonómicas. Se trata de servicios que, cuando precisan de autorización administrativa, esta debe estar justificada por una razón imperiosa de interés general, al mismo tiempo que se anima a que el control administrativo, cuando sea preciso, se realice a posteriori.

La actual regulación de las agencias privadas de colocación responde a un intento político –intuyo que condenado al fracaso desde el punto de vista de la efectiva colocación de los grupos más sensibles al desempleo– de dotar de eficacia a este servicio mediante la introducción en el mercado de trabajo de un modelo concurrencial, de competencia interna, más coherente con un modelo de economía mixta. Se trata, no obstante, de un modelo escasamente perfilado, en parte regulado por el derecho público, pero en parte también como un componente de la actividad privada; una mezcla entre regulación económica –que busca la eficiencia del sistema– y la regulación social que persiguen las políticas redistributivas e igualitarias con más o menos eficacia (Freedland, p.4 y 5). Un modelo revisado de la noción de servicio público que, para que sea siquiera parcialmente eficaz, debería al menos romper con esa idea de servicio absolutamente gratuito para los usuarios, en este caso los ofertantes y demandantes de empleo (lo cual, en mi opinión, debería exigirse solamente a los verdaderos servicios públicos). Ciertamente, el art.7 del Convenio nº181 de la OIT prohíbe cobrar a los trabajadores estos servicios, sin embargo no creo que servicios como el de una formación específica u otra actividad preparatoria al empleo, como la orientación más allá de la colocación estricta, debieran considerarse dentro de esa prohibición, tal y como lo consagra, sin embargo, el art.5,c) RD.1796/2010 actual.

Por el contrario, a la hora de experimentar nuevas vías para atacar las importantes deficiencias de nuestros servicios públicos de empleo se podía haber arriesgado un poco más de lo que está haciéndolo la reforma actual. Por ejemplo, a cambio de una menor intervención administrativa en la

JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN

configuración del negocio por parte de las agencias privadas con ánimo de lucro, opino que se podría exigir legalmente a estas agencias que, para recibir financiación pública, destinaran una cuota de sus demandas de trabajo a las acciones de colocación y formación de oficios y parados de difícil colocación (parados de larga duración, por ejemplo).

A mi modo de ver, es un error de diseño tratar a las nuevas agencias privadas de manera similar a como la Ley 56/2003, de Empleo, hacía con las agencias sin ánimo de lucro y entidades colaboradoras del servicio público de empleo (agencias o SIPEs), siguiendo un modelo de colaboración concertada y por lo tanto financiada por los recursos públicos. Sin que la financiación pública deba desaparecer de manera completa de la red de las nuevas agencias de colocación, y con independencia de los convenios de cooperación que puedan celebrarse entre estas y el servicio público sobre objetivos concretos y cifrados, un verdadero mercado concurrencial, aunque sea corregido, debe dejar actuar con plena autonomía (libertad de empresa) a estas agencias. Como criterio general, si se quiere ayudar a los parados a aprovecharse de las ventajas de ese mercado interno, en muchos casos seguro que resultaría mejor destinar las subvenciones a los propios demandantes y no a las agencias, para que fueran los demandantes de empleo los que gestionaran esa inversión con la mayor eficacia, acorde con sus posibilidades, en su formación, orientación y colocación, conociendo previamente lo que el servicio público y su orientador le hayan ofrecido como itinerario de empleo.

Todas estas nuevas políticas públicas que se anuncian en España están directamente inspiradas en fórmulas ya experimentadas en Europa con anterioridad, sobre todo a la luz del principio surgido durante la época "blairiana" del "make work pay" (Carby-Hall, p.225 y ss.), pero también presentes en las reformas del mercado de trabajo alemán (Informe Hartz IV, ejecutadas cuando gobernaba el canciller Schröder), de los "job centers" que concentraban la gestión de los subsidios de desempleo con la de otras rentas sociales (Fuchs, p.139 y ss.). Es evidente que en ambos casos las tasas de desempleo de ambos países siguen siendo inferiores a las nuestras, antes y durante la crisis, lo cual es solo un indicio de mayor eficacia administrativa, porque sigue existiendo en ambos países una tasa de paro bien por encima del paro friccional, por lo que tampoco han demostrado ser soluciones con efectos milagrosos.

4.- A modo de conclusión: entre la experimentación y la evaluación de las políticas de empleo, y durante la crisis que cada palo aguante su vela

Las reformas normativas e institucionales sobre el mercado de trabajo no van a resolver los problemas estructurales del mercado de trabajo español, que dependen sobre todo de la mejora de la coyuntura económica y de un mejor modelo económico-productivo. Como proyecta ahora en sus actuales términos el Tratado de Lisboa, cuando define el modelo económico y social de la UE como una economía social de mercado fuertemente competitiva, la prioridad absoluta es mejorar nuestra competitividad, para lo que se precisan reformas que hagan nuestra economía más eficaz (inversión en conocimiento, sostenibilidad, educación e investigación, etc.).

Entre todas estas necesarias reformas y el desarrollo de políticas monetarias y de consolidación fiscal de las que constantemente se habla, la del mercado de trabajo tendría que estar orientada hacia la generación de empleos productivos, con políticas redistributivas que permitieran utilizar los incrementos de productividad en un incremento de los salarios y una mejora del sistema de protección social. Unas políticas redistributivas imprescindibles para hacer sostenible el crecimiento económico tanto a nivel global como a nivel de cada país (Discussion Document, p.9).

Euskadi Europa 2020 Estrategian

(2011ko otsailaren 9an)

Laguntzaileak:



Concretamente en España, la reforma del mercado de trabajo, bajo el enfoque de favorecer el incremento de la productividad y de la competitividad, reviste un interés específico, y es que el legislador actual empieza a interiorizar los efectos económicos perturbadores de una normativa laboral que, sobre todo en coyunturas negativas para la economía y la financiación de las empresas, puede contribuir a hacer peligrar la viabilidad o el imprescindible crecimiento económico de la empresa. Así como también el legislador comienza a darse cuenta del papel que puede desarrollar la legislación laboral en la necesaria renovación de nuestro modelo productivo o como cauce adecuado para hacerlo más resistente ante las coyunturas negativas (Rodríguez Piñero, p.3).

La introducción de medidas dirigidas a experimentar con una pluralidad de técnicas, ya no solo las clásicas de un derecho público de la intervención pública, sino con otras propias del derecho privado y de la actividad económica dentro de un mercado libre (obligaciones contractualizadas del desempleado subsidiado o el reconocimiento de las agencias de colocación como actividad lucrativa) son algunos pasos dirigidos hacia un modelo de regulación del mercado de trabajo basado en principios típicos del derecho de la competencia, aunque se trata evidentemente de una competencia imperfecta (Block, p.681) o mixta, supervisada por la Administración pública y no guiada exclusivamente por los principios de la libre competencia.

En el fondo, la actual crisis económica y financiera está obligando a la Unión Europea y a sus EEMM a reformar su modelo económico y social para intentar preservar el “círculo virtuoso” construido en Europa tras la Segunda Guerra Mundial, resultado de la combinación -en términos parejos- de la solidaridad, la responsabilidad y la competitividad (Project Europe 2030, p.15). En lo que se refiere al mercado de trabajo, el informe Project Europe 2030 señala tres aspectos centrales para su reforma por parte de los EEMM: la flexibilidad y seguridad de la fuerza de trabajo (“flexicurity”); la movilidad de la fuerza de trabajo; y un cambio en la cultura y prácticas directivas de las empresas que, entre otras cosas, introduzcan niveles de participación de la fuerza de trabajo más elevados, favorecedores de una cultura de pertenencia a la empresa (Project Europe 2030, p.15). Al mismo tiempo que se propone que Europa desarrolle una política de transiciones profesionales que cubra y anime las transiciones entre empleos con una renovada política de protección social favorecedora de la vuelta al trabajo (Project Europe 2030, p.16).

Las reformas del mercado de trabajo emprendidas en España responden en buena medida a la necesidad imperiosa de reformar a toda costa para asegurar la sostenibilidad de nuestro sistema económico y social, perseverar en el crecimiento económico y el empleo y seguramente, aunque no se diga explícitamente, dar confianza a los mercados financieros y bursátiles. Si más pronto que tarde llega la ansiada recuperación económica de los países de la UE, será un buen momento para reflexionar sin urgencias sobre la bondad y la efectividad de las reformas en acto. En cualquier caso, la experiencia comparada más avalada (la de los países nórdicos) no deja de indicarnos que cualquier reforma dirigida a reforzar el empeño y esfuerzo de los ciudadanos en la tarea colectiva nacional, para que sea aceptada por estos debe ir acompañada de la seguridad de un Estado benefactor que ofrezca garantías ante la incertidumbre del futuro. El gran reto de futuro para los políticos es precisamente ese, consolidar un Estado que evaluado económicamente sea una garantía para sus ciudadanos.

No parece que existan a nivel comparado fórmulas mágicas que hayan funcionado al 100% sobre los resultados previstos, y que sin embargo nuestro país está resuelto a seguir a cualquier precio, al menos su actual gobierno, acuciado por la amenaza de los mercados. Mayor prioridad habría que dar a otras reformas estructurales más urgentes y necesarias (modelo productivo y políticas de gasto e ingresos públicos), para responder a largo plazo a los desafíos de la globalización económica, el

JUAN PABLO LANDA ZAPIRAIN

envejecimiento poblacional o insuficiencia de nuestra oferta de mano de obra para atender los puestos cualificados que precisa la economía del futuro. Por ahora, y a falta de ideas propias, tal vez sea bueno mirarse en lo que hacen las economías que mejor están saliendo paradas de este embate económico y sin dilaciones excesivas, ya que la regla que parece estar funcionando en este momento es la de que cada palo aguante su vela, lo que para nosotros significa responsabilidad y un verdadero y serio esfuerzo colectivo.

Bibliografía

- Block, R.N. & Zoninsein, J., "International labor standards and international trade: an economic overview". En Dau-Schmidt, K., Harris, S.D., Lobel, O., *Labor Employment Law and Economics*, Edward Elgar Ed., 2009.
- Carby-Hall, J., "The jobseeker's allowance: A british perspective on job activation". En Landa, J.P. & Langille, B., *Employment Policies and Multilevel Governance*, BCLR nº71, Kluwer Law International, 2009.
- Discussion Document of ILO&IMF to the Conference on "The Challenges of Growth, Employment and Social Cohesion" in Oslo on 13 september 2010.
- Documento de Trabajo de los Servicios de la Comisión, de evaluación de la Estrategia de Lisboa, Bruselas, 2/2/2010 (SEC (2010) 114 final).
- Documento Informativo de la Comisión al Consejo de EPSCO, Bruselas, 24/11/2009 (COM (2009) 649 final).
- Employment in Europe Report de 25/11/2010, Informe de la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea, 2010.
- Freedland, M., Craig, P., Jacqueson, C., Kountouris, N., "Public Employment Services and European Law", Oxford University Press, 2007.
- Fuchs, M. "The reform of the labour market and of the Social Benefits for Unemployment in Germany". En Landa, J.P. & Langille, B., *Employment Policies and Multilevel Governance*, BCLR nº71, Kluwer Law International, 2009.
- Lynch, L.M., "Investment in adult lifelong learning". En Dau-Schmidt, K., Harris, S.D., Lobel, O., *Labor Employment Law and Economics*, Edward Elgar Ed., 2009.
- Report "Project Europe 2030. Challenges & Opportunities". By the Reflection Group on the future of the EU 2030, chaired by Felipe Gonzalez, may 2010.
- Rodriguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Miguel, "La reforma laboral y el dinamismo del contrato de trabajo". Rev. Relaciones Laborales, nº21-22, 2010.

Euskadi Europa 2020 Estrategian

(2011ko otsailaren 9an)

Laguntzaileak:

